

教育機会確保法案の政治社会学

—情勢分析と権利保障実質化のための試論—

東京電機大学 山 本 宏 樹

1. 教育機会確保法とはなにか

日本の公教育に転機が訪れようとしている。長らく日本の義務教育の基調となってきた就学義務制——学校教育による義務教育の独占¹⁾——に「風穴」が穿たれるかもしれないのだ。

目下、その起爆装置と目されているのが、国会上程をめぐる論争の渦中にある「教育機会確保法（仮称）案」である。本法案は、義務教育を十分に受けられていない者に対して、年齢や国籍を問わず教育機会を確保することを謳うものであり、夜間中学校、適応指導教室など公教育の周縁部に位置付けられてきた機関が整備拡充されるほか、フリースクール、インターナショナルスクール、オルタナティブ・スクール、ホームエデュケーションなどといった、これまで公教育の外部に位置づけられてきた「多様な学びの場」が、公教育機関として「一条校」と同列の待遇を得る可能性があり、そうなれば、当然のことながら教育界全体に大規模な構造変動がもたらされることとなる。そのため法制化の是非をめぐって烈しい論争が続いているのである。

もっとも公教育の転機は今に始まったことではない。たとえば1996～98年には、中央教育審議会・教育課程審議会にて提起された「特色ある学校づくり」等の議論を受けて、学校選択制や中高一貫教育制度等に対応するための法整備が図られた。2002年度には国政で「構造改革」の機運が高まるなか、手厚い財政支援のもとで学習指導要領の枠を超えた理数系教育課程編成を可能とするスーパー・サイエンス・ハイスクール制度等が創設され、翌年度には不登校の子どものための中学校や株式会社立の広域通信制高校の開校を可能とする「教育特区」が誕生、現在までに200件以上が認可されている。

このように本法案は近年続いてきた「カリキュ

ラム多様化」路線の一環として理解することができるが、今回はその射程が学校教育法の外部まで広がるものであるだけに十分な検討を要する。

拙稿では、第二節で本法案の概要を紹介し、第三節で法案をめぐる議論の動向を概説したあと、第四節で情勢分析、第五節で上記を踏まえた具体策の提案を行いたい。

2. 教育機会確保法案の概要

法案は少なくとも2度の改訂を経て大幅に変質しており、法制をめぐる問題圏は実現する法の内容よりも広範に及ぶ。そのため、まずは法案の変遷を簡単に振り返ることとする。

（1）第一期「オルタナティブ教育法骨子案」

本法案をめぐる議論を3つに区別するならば、その第一期にあたるのが2010年～2014年に市民側が提案した「オルタナティブ教育法骨子案」である。

本法制をめぐる議論の発端は2001年にさかのぼる。日本のフリースクール運動を主導してきた一人である東京シュール理事長の奥地圭子氏を代表理事とした全国組織、NPO法人フリースクール全国ネットワークが各党の国会議員5名を招いて政策提言に関する対話集会を実施したのである。以降、さまざまな取り組みを経て、2012年に前述の奥地氏と教育学者の汐見稔幸氏・喜多明人氏の3名を代表とする「多様な学び保障を実現する会」が発足、「オルタナティブ教育法は、憲法、教育基本法の下に、学校教育法と並んで設定されるべき」（フリースクール全国ネットワーク2012:3）として試案作成を本格化させた。その目指すところはフリースクール、外国人学校、ホームエデュケーション等、学校教育法第一条で規定された「学校」以外の教育機関や個人においても「〔引用者注〕初等中等段階の）卒業資格が出せ、公的予算

が充てられ、学校教育との相互の乗り換え選択が自由にでき、また進学や進路選択においても不利益を被らない」(上掲書:4) 状態である。

試案は「オルタナティブ教育法骨子案」として2010年に第1版、2012年に第2版が提案された後、「子どもの多様な学びの機会を保障する法律(多様な学び保障法) 骨子案」として第5回JDEC日本フリースクール大会(2013年2月10日)で提案され、その後微修正を施される形で2014年7月6日にVer3.1が公開された(多様な学び保障を実現する会2014)。

第一期案(第3版)においてオルタナティブ教育機関として申請が可能であるのはNPO法人等の公益法人と地方公共団体であり、登録要件は「公金を扱う経理管理ができる組織運営体制が整っているかどうかのみとし、学習支援の方針や内容を問わない」(上掲書:7)とされていた。ただし「子どもの権利および学習権の保障・確保が図られていること、非営利かつ民主的な組織運営がなされていること」などを要件として含めることも一案として提案されている(上掲書:13)。登録機関が要件に反する場合は、国の設置する「多様な学び支援推進機構」や地域の地方公共団体の設置する「学習支援センター」による助言・支援・調査を踏まえ、改善が示されない場合に都道府県が登録を取り消すこととなる(上掲書:9)。

学習支援の質を保証するために重要な役割を果たすのが地方公共団体の設置する学習支援センターである。そこでは「学習支援コーディネーター」の配置と養成が行われ、子どもの状況把握や助言、情報や資源の提供などが行われる(上掲書:10)。また、地方公共団体は「学習権オンブズパーソン」を設置し、学校教育も含めた学習権の保障を行うとともに、子どもや保護者、市民が訴える窓口としても機能させる(上掲書:11)。

本法制のキーワードである「多様性」に関しては、第一期案は、法案を学校教育法に比肩するものとして位置付け、教育内容・教育方法両面で学校教育のオルタナティブとなる教育場の存在を積極的に認めるものであり、登録・審査等の制度的承認のあり方をめぐっても子どもの学ぶ権利の保障を中核的価値として多面的かつ民主的に統治していこうとする点にその特徴があった。

(2) 第二期「個別学習計画法案」

第二期は、2015年5月に前述の市民グループと共同歩調をとっていた超党派議員連盟総会で馳座長試案として示され、それ以降9月に至るまで修正を施されていった「個別学習計画法案」と呼ぶべき法案である。

国政側では2014年7月に国会議員50名超からなる上記議連が馳浩氏を座長として発足、時を同じくして、「教育再生実行会議第5次提言」(2014年7月)にフリースクール、インターナショナルスクール、夜間中学校の位置付けの検討が盛り込まれ、以降、首相・文科相のフリースクール視察(9~10月)、文科省のフォーラム開催(11月)、文部科学省の有識者会議の発足(2015年1月~)など法制化に向けた動きが急速に活性化していった。第二期案が公開されたのは、そうした流れの中の2015年5月であった。

第二期案は別途進んでいた「夜間中学校整備拡充法案」と相乗りの形となるとともに、第一期に謳われたような学校教育法と比肩する法律ではなく「学校教育法の特例」を定めた法律として位置づけられることとなった。具体的には、子どもが学校に通わない場合に、保護者が「個別学習計画」を教育委員会へ提出し認可されることで就学義務が履行扱いとなるというものであり、フリースクール等のオルタナティブ教育機関は、保護者の個別学習計画の作成の相談に対して助言する立場となったのである。

教育委員会による認可制は、憲法89条によって「公の支配」に服さない教育活動に対する公的助成が困難であること等の事情²⁾もあってのことだとされたが、他方で国や自治体による財政支援については法案の文面上では明言がなされず(第5条および附則第4条)、公的運営による支援機構の設置については財務省側が難色を示しているとの言及もあった(喜多2015a:4)。

第二期においては、前述のとおり「学校教育のオルタナティブ」を開拓するという根本的な改革構想は少なくとも形式的には消失したが、他方で推進派市民グループからは「『今はゆっくり休むことを大切にしたい』というような内容も認定されるようにしていきたい」³⁾等、公教育認定をめぐる保護者への白紙委任と取れる発言もあるなど、

第一期と比較しても、教育内容・教育方法両面で自由度が高まる可能性も示されていた。また、第一期案においては説明書きに示されるのみであった外国籍の子どもの対象に含む点も明記されているなど、学校教育法における学校制度運用から大幅に超え出る内容も含まれていた。

ただし法制化推進派も認めているとおり（喜多2015a:5-6）、個別学習計画の運用の詳細は文部科学省令等次第で大きく変化するものであり、第二期案は以下のとおり「希望」というより「リスク」として認識されたようであった。法案の国会上程が現実味を帯びるなかで、6月に入ると不登校・フリースクール等の関係者から「ちょっと待った！多様な教育機会確保法案緊急アピール」をはじめとする反対意見が出され、自民党保守派からも異論が聞こえるようになったのである。

不登校運動当事者の側からは「不登校になって家庭を唯一の居場所にする子どもとその保護者に対して、教育委員会が直接介入し、学習計画の作成とそれに従った『学習活動』を求め、家庭を学校化する危険性のある法案」⁴⁾との懸念の声が上がる一方、与党保守派からは「不登校を助長し、学校制度が形骸化する」⁵⁾との異論が出されるなど、法案は正反対の懸念によって挟撃を受けることとなった。さらに教育委員会側からも基準の明確化を訴える声上がるなど⁶⁾、第二期案はその不完全さゆえに各方面からの危惧を招くこととなったのである。

議連側では法案に対して断続的に修正が加えられたが、結局、安保法制をめぐる国会審議の混乱を受けて、9月段階で2015年度の国会上程は見送られた。評価のための十分な手がかりがないままに、本法案は第三期案に道を譲ることとなったのである。

（3）第三期「特例校・適応指導教室整備拡充法案」

第三期案は、2016年2月に出された「丹羽座長試案」である⁷⁾。第三期案では第二期において主要な争点となっていた「個別学習計画」に関する箇所が全文削除され、かわりに不登校経験者向けに配慮された教育課程を備える「不登校特例校」や「教育支援センター（適応指導教室）」の整備拡充が追加された。また第二期においては教育委員

会の直轄とされていた不登校の子どもの所属についても、学校に学籍を残したままの特例措置（就学義務免除）へと変更されるなど、「個別学習計画による多様な学びの公認」という第二期案の制度的枠組から、学校教育行政が中心となった不登校児童生徒支援のための法案へと大きく様変わりすることになった。

推進派の市民グループの旗印であった「多様な」という文言が法案名称や文面から一掃された点にも象徴的に表れているとおり、第三期案は第一期～第二期と比較してバックラッシュの色彩が濃く、法案は「かねて文部科学省が取り組んできた学校復帰の方策をなぞったような中身」⁸⁾と評される内容となったが、他方では前述の市民側推進派の要望に応えるかたちで国と地方公共団体の支援にあたって「個々の不登校児童生徒の休養の必要性を踏まえ」る点等は法文面への反映がなされており⁹⁾、第三期案においても、第二期案の特徴である「子どもの権利条約への準拠」（第1条）や、「外国籍の子どもの対象化」（第3条4項）は残された。

第三期案は従来の学校教育行政の枠内での整備に留まるものであり、教育内容・教育方法の多様性の面で第一期・第二期で謳われた水準に届くものではない。ただ行政の支援事業においては委託団体の独自性の発揮される余地が存在するため、今後特例校や適応指導教室の運営をオルタナティブセクターが担う形で教育の多様性が拡大する可能性は考えられる。

また喜多のように「長いスパンで多様な学び、教育機会の確保の仕組みを時間をかけてつくっていき」くための布石と考えることも可能であろう（喜多2016b:16）。

2016年4月28日、夜間中学議連とフリースクール議連の合同総会にて、丹羽座長試案に対する各党の対応が確認され、自民、公明、民進、おおさか維新が賛成した一方、共産、社民は「夜間中学部分」のみに賛成し、不登校部分については継続審議を求めることとなった。法案は5月10日に衆議院に提出されたが、5月17日の段階で民進党が「全会一致」を求めたため継続審議となり、現在秋の臨時国会での上程が検討されているところである。今後、法案の内容がいかなるものとなるのか注視していく必要があるだろう。

3. 法案をめぐる議論の動向

法案をめぐる学術的議論の動向は、法案のめまぐるしい内容改定を後追いつるかたちではあるが、それでもこの2年ほどの間にいくつかの点で議論の成熟が見られるようになっている。

法案をめぐる争点は多岐にわたるため、ここでは甚だ不十分ではあるが①教育機会多様化の理念、②法制化のもたらす社会的帰結への展望、③法制化による公的支援の実現可能性の3点に絞って力のおよぶ限りで整理を行いたい。

(1) 教育機会多様化の理念をめぐる議論

この間の学術的議論で中核的な争点のひとつとなっていたのが、一条校以外の教育機関や個人に対して普通教育の座としての資格を分与することの是非であった。

対立は第一に、選択肢の増加が個々の子どもの権利保障に寄与すると考える者と、選択肢の形式的な増加が個々の子どもの権利を実質的に毀損すると考える者のあいだにある。

現状の「多様化」路線に懸念を示す者の一人、公教育計画学会理事を務める専修大学の嶺井正也(2015)は「インクルーシブ教育は、子どもたちの多様性を尊重しながら、同じ場で、ともに学ぶ機会をつくりだすことを意味している。多様性を尊重するために、教育や学習の機会を別々にする、というものではない。多様性に応じて多様な教育機会を設けることは社会の一体性を損なうことになる」(嶺井2015:121)等と指摘する。学校外の選択肢を増やすのではなく学校の環境改善を行うべきとの主張を行う論者は他にも少なくない(山下2015, 前島2015, 鳥羽2016, 桜井2016など)。

他方で、推進派もインクルーシブ教育の観点からの批判を念頭に置いた反論を用意している。喜多は「インクルーシブ教育でいけば、不登校の子どもはいなくなるはず、逆に『多様な学び』の保障は、インクルーシブスクール改革への妨げになっているという認識」(喜多2016a:73)に対し、不登校者数の高止まり状況にある現状において「学校改革優先」論を持ち出すことがさらなる「学校復帰」政策に結びつく危険性を指摘するとともに「教育機会の多様化」を推進する者のなかにも「教

育の複線化」論者や「親の教育の自由」論者など、多様な立場があることを指摘しつつ、自身の立場を子どもの「学びの自己決定」等を支援する立場からの推進論と位置づける。そもそも日本の教育法制に不備があり、「子どもの権利」を保障するために学校内外の両方で普通教育が追求されてよいと述べるのである(喜多2016a:74-75)。

喜多の議論を実効的観点から援護する言説となっているのが東京大学の仁平典宏(2016)の議論である。仁平は「複雑にベクトルが混在する中、左派の言説において、ネオリベリズム批判という強力な枠組の中で、『自由な生の創出・保障』という課題が、十分に追求されない傾向」があると指摘、「必要なのはネオリベとの共振を回避しつつ、多様な生の保障につなげる道を探すことだったはず」と述べる(仁平2016:5)。

仁平は、財政・サービス供給・政策形成(規制)のすべてを国家が管轄する福祉国家モデル、すべてを市場に委ねるニューライトモデルの双方と異なる道、すなわち政府の財源支出とNPOによるサービス供給、そしてNPOと政府両者による政策形成からなる「福祉多元主義」モデルを提示した。仁平は当該モデルで社会保障と活発な市民活動を両立している社会としてデンマークやオランダの例を挙げながら「社会保障のための再分配さえしっかりしていれば、サービス供給の部分で市民セクターにゆだねても、社会的排除の増大にはつながらない」と指摘するのである(仁平2016:7)。

ただし、喜多や仁平の主張に対して実現可能性の観点から疑義を差し挟む議論も存在する。たとえば大阪大谷大学の桜井智恵子(2016)は1979年の養護学校義務化を発端とする特別支援教育の顛末を引き合いに出して、本法案の理念の実現に関して悲観的見解を示している。1979年の養護学校義務化、2007年の特別支援教育開始といった進展のなかで普通学校・学級に通う子どもの「均質化」が進み、個々の障害の特性に応じた「多様な支援」の言説が排除機能を果たして「戦後の能力主義の基盤となり、均質化を強めることで共生経験や寛容を育て合う場を奪ってきた」(桜井2016:21)と指摘するのである¹⁰⁾。

金井(2015)もまた労働者派遣法をめぐる顛末を参照し、「多様な就業機会」をめぐる「日本型

企業の過酷な労働環境を変えず、そこからの『逃げ道』を作ったようにみえる」(金井2015:4)が、結局は非正規・派遣・フリーターのいずれの状況も悪化するという「雇用崩壊」を招いた点を指摘し、教育機会確保法制においても学校が手間のかかる生徒に対してリストラ(退学命令)を行うなどして、学校に留まる生徒もまた「社畜」ならぬ「校畜」化する等、「教育崩壊」を懸念する。

金井がもうひとつの例に挙げるのが介護保険制度である。そこでは在宅高齢者福祉を実践するNPOによる介護事業者やケアマネ業、包括支援センターなどの受託が目指されたが、蓋を開ければ、営利企業が強力に活動することとなった点などを挙げ、教育機会確保法制においても塾産業や人材派遣業者に依存する地方教育委員会が現れることを危惧するのである(金井2015:3)。金井は結論として「不登校にならざるを得ない学校の現状を、登校できるような場に変えること」(金井2015:6)を提案するが、これは前述のインクルーシブ教育と結論を共有するものであろう。

桜井(2015)や金井(2015)の議論は、教育機会多様化による権利保障の実質化の道を模索する喜多(2015a-2016c)や仁平(2016)に対して日本社会の有する悪しき傾向性を言挙げすることでブレーキをかける位置にある。

推進派からすれば批判のみならず対案の提出を求めたところであろうが、具体性をもった対案の候補はまだそれほど多くない。

嶺井はインクルーシブ教育の先進的事例としてユネスコに表彰されたカナダのニューブラウンズウィック州の事例を挙げながら、すべての子どもが普通学級で普通教育を受ける機会を提供することを基本としつつ、例外的にフリースクールや家庭での学習を認める際には、社会教育・生涯学習等諸機関との連携を進めること等を提案している(嶺井2015)。

日本臨床教育学会副会長の廣木克行は、本法案が「過度に競争的な学校教育」を不問・助長させる内容であるとして法案に反対したうえで、「登校を迫る刺激にさらされることなく、安心して過ごせる居場所があること、家庭がそうした居場所になれるような家族への支援、フリースクール、親の会などへの財政援助。『教育機会の確保』以

前に、子どもたちの自己決定権を尊重しながら、子どもへの教育・福祉・医療の分野の垣根を越えた支援を受けられるように環境を整えること」等を求めるなど学校教育システムの環境改善とオルタナティブセクターへの支援の両方を要求している¹¹⁾(廣木2016:14)。

法案反対派においては、高度に競争的な学校環境が多様な教育病理を生んでいるとする国連子どもの権利委員会第3回所見や、新自由主義改革の進展による貧困・格差の広がりにも触れながら、弥縫策にとどまらず学校や社会の根本的な状況改善を行うべきとの主張が見られる(山下2015, 前島2015, 藤森2016など)。それらの問題群が「多様な教育機会の確保」の求められる社会状況を生み出す大きな要因として機能していることは疑いなく、法案に対する反対論拠としてそれらが数えられることには妥当性がともなう。ただ、競争的な学校秩序にせよ貧困・格差の現状にせよ、それらは社会構造に深々と根を張った社会問題であり、その改善は「多様な教育機会の確保」と同程度かそれ以上に遠大な獲得目標であって、状況改善のための詳細な実現戦略の案出が課題となる。上述の嶺井や廣木の提案は誌面の制約上短文である点が惜しまれるが、推進論に対して受け身になりがちな反対論の一般的傾向を超え出た言説として特筆すべきであろう。

また推進派においても、南出(2016)が指摘しているとおり、一条校以外の教育機関や個人に対して普通教育の提供者としての資格を分与することによって、学校システム内部の改革が誘発され、結果として「子どもの権利」保障の実質化が生起する、といった反対派の懸念に配慮した具体的道筋の検討が課題となっているように思われる。

なお、本法制は単に不登校状態にある子どもの権利にかぎらず、公教育の内容構成や質保証をめぐる理念的議論にも不可避的に関わる(佐藤2016, 南出2016, 山本2016a)。この点についても今後より詳細な検討が必要であろう。

(2) 本法制のもたらす社会的帰結への展望

本法制の理念に対する賛否と関連して、法制がもたらす社会的帰結に対する見立てについても差異が存在する。

まず、推進派も法案の可決をもって薔薇色の未来が到来するなどという楽観的な展望を持つ者は見られない。たとえば喜多は「法案に限界があることは百も承知」であり、また「制度改革で、確かに多様な学びの場作りなどにおいても地域差、経済力差が生じることになり、いろいろ混乱も生じる」ことを認めつつ、本法案による制度改革が「学校至上主義の制度とそれを支えてきた考え方に対して、『風穴をあける』効果」を高く評価し、やがて長期的視野に立って問題が法に基づいて是正されていくことを期待する¹²⁾（喜多2015a, 2015b, 2016b）。この点については、奥地ら他の推進論者もほぼ同様の見解であるように思われる（奥地2015b）。

他方の反対派においては、法制化によって多くの不登校当事者が不利を被るという懸念がかなり広く共有されている（下村2015, 山本（由）2015, 石井2015, 金井2015, 2016, 前島2015, 鳥羽2016, 藤森2016, 廣木2016）。

たとえば、共産党文教委員会責任者の藤森毅は、埼玉県某市の不登校政策が教師のマニュアル対応的な登校刺激を帰結したとする議論を引用し「支援」が時に脅威になりかねないとして濫用を懸念する（藤森2016）。

金井も前述した喜多の「制度の壁を破る」という議論を念頭に置いて「最初から壁を破る戦いに負けている。〔引用者註〕不登校の子どもは問題であるという」意識の壁を破らないで制度の壁を破ると実は非常に逆に作用する」と述べる（金井2016:3）。

法制化を通じて「適応不全の子ども」を訓育しようという素朴なパターンリズムが家庭へ侵入することへの警戒心は極めて強いものがある。不登校当事者運動の歴史はこの種の介入への抵抗の歴史であり、今回もまたその一連の認識枠組みで問題理解がなされているのである。

今回の問題では、そうした懸念に加えて、フリースクール等の法制化が不可避免的に公教育の枠組に衝撃を与えるため、公教育全体への影響を危惧する声もある。推進派の素朴な善意が「予期せぬ帰結」をもたらすことを危ぶむ者のほか、前島（2015）や桜井（2015）のように、本法制を通じて「教育の公設民営化」や「グローバル人材の育成」

等の新自由主義改革を進展させようとする政権側の思惑を見取る者も存在する。

（３）法制化による公的支援の実現可能性

上記の議論と関連して、法制化が実現された場合に、国や地方公共団体から財源措置・人員措置等の公的支援が実施されるかどうかの見通しについても議論があった。反対論においても、オルタナティブセクターへの財政援助自体には基本的に賛意が示されている（山下2015, 前島2015, 鳥羽2016, 藤森2016）。問題はむしろ財政援助と引き替えに受忍を求められるデメリットが大きすぎるという点である。財政支援の可否は、法案の試金石と見られてきたが、結論から言えば、本法案によって財政支援が可能であるとの議論は今日すでに2つの意味において存在しえないように見える。

まず本法案によって財政支援がなされないということを専門の見地から主張し続けてきたのが金井（2015, 2016）である。金井は行政学の見地から、推進派の運動を圧力団体の陳情の一種と位置付け、財源確保のために理念法が必要であることを認めつつ、推進派を「冷徹な政治過程の団体力学を知らない『初心』な形態」と一蹴する。そもそも与党は立法を経ずに予算措置が可能であること、予算措置を前提とした立法を行う場合、政府予算関連法案として提出されるべきところ本法案は議員立法とされていること、法案文面において財政支援に関し「必要な給付を行うものとする」（国民年金法第2条など）等の義務付けがなされていないこと等を指摘し、予算措置は「絵に描いた餅」でしかないと指摘するのである。金井は、推進派市民グループが財源措置の確約なしに個別学習指導計画を了承するなど政治的取引において先に譲歩しすぎているために、結果的に文部科学省をはじめとする政官財のフリーランチ・フリーライドが生起しフリースクール側の「ただ働き」が増えることを危惧している（金井2015:1,7, 2016:1-3）。

公的財政支援の実現をめぐることは、推進派市民グループも相当の困難に直面したようである。憲法89条によって「公の支配」に服さない教育活動に対する公的助成が困難との解釈があり、私学助成を先例とした機関助成の道なども探られたが、結局は「教育委員会による認可制」が第二期案で

導入された(喜多2015:9)。しかし金井も指摘する
とおり財政支援については法文面上での確約がな
されず、2015年11月の段階で馳文科相より財政支
援は努力義務にとどまる見込みであることが公言
されるに至った¹³⁾。第一期案の要点であった「学
習支援機構の公設」についても財務省側が難色を
示しているとの言及があり(喜多2015:4)、結果的
に見れば金井の言う政治的取引上の敗北が印象づ
けられる結果となった。第三期以降においては、
推進派は法制化を起点として財政支援に向けた実
績の蓄積を目的とせざるをえない状況にあるよう
に思われる。

他方で、部分的には公的支援が法案の制定を追
い越すという現実によって、法制化の意義が希薄
化している現状もある。2015年度補正予算におい
ては不登校対策予算が総額6億円超へ大幅に増額
され¹⁴⁾、2016年5月に出された「一億総活躍プラン」
では、不登校対策関連で、2019年度までにス
クールカウンセラーの公立小・中学校への配置、
スクールソーシャルワーカーの全中学校区への配
置、適応指導教室(教育支援センター)の全国設
置・機能強化が目標化された。

2016年5月に本法案が再度の継続審議入りとな
った際にも、馳文科相は「既に法案の成立を見越
して、法案に即した学習支援のあり方、基本指針・
基本計画などを準備している」等と述べるなど¹⁵⁾、
法案成立を前にしてすでに国政は始動している。
第三期案は公教育制度の枠組の大規模な改革を含
まないため、相当程度は立法を経ずに対応可能で
あり、奇しくも批判者である金井が提案した法制
化を経ない予算措置が現実化しているのである。

今後は、既存の財政支援を足がかりとして第三
期案の方向性を超え出る公的支援をいかにして可
能とするかが焦点となるだろう。

4. 法制化の社会的背景

(1) 教育界をめぐる闘争

ここまでの法案検討の推移と学術的議論の動向
を踏まえ、現状について筆者なりの見取り図を示
したい。

フランスの社会学者ピエール・ブルデューの
「界の理論」に基づけば、政治、経済、教育など

の社会システムは各々の行為を行うアクターを依
代として存立しているものであり、そこには各々の
領域ごとに独自のルールや利害関心、社会的地位
や資本をもった一群の人々の参与があるといえる。
ブルデューはそうした関係論的独自性を有するネ
ットワークの総体を「界」と呼ぶ(Bourdieu &
Wacquant 1992:131)。教育界や経済界、芸能界な
どは界の一例である。

界には闘争が付き物である。たとえば教育界で
は学校教師や教育学者、オルタナティブ教育実践
家、あるいは保護者、文教族議員、その他教育に
利害を有する者たちが「教育とは何か」「何が子
どものためになるのか」等をめぐり、自身の〈正
統／異端〉の位置価値を焦点として不断の闘争を行
っている。

日本の教育界で長らく教育の正統としてまなざ
されてきたのは、狭義の学校定義を構成するいわ
ゆる「一条校」であった。学力論をめぐる「旧学
力対新学力」、生徒指導をめぐる「カウンセリング
マインド対ゼロ・トレランス」など学校教育界
内部での正統性争いが世間を賑わせる一方、学習
指導要領を典型とする公教育の枠組それ自体の正
統性やフリースクール等の制度的地位には長年に
わたって大きな変化が見られなかった。学校教育
界の志向性は揺れ動いてきたが、その振幅は基本
的に一定の範囲内にとどまっており、フリースク
ール、夜間中学校、民族学校など界の周縁部に置
かれた教育関係者は圧倒的な劣勢のなかで長らく
辛酸を嘗めてきたといえる。

しかし、拙稿冒頭でも述べたとおり、近年のこ
の慢性化した教育改革の時代にあって、そうした
教育界の基本構造を破壊し、ニューノーマル(新
常態)への移行を引き起こすような大改革が政治
界主導で行われるようになっていく。

界の理論を理解するために重要なことは、界内
部のみならず界同士の間にも各々の界の集合的利
益を維持増進するための闘争が存在する点である。
たとえば臨時教育審議会、教育改革国民会議、教
育再生会議などの委員の顔ぶれをみれば、そこ
には一方に政治界、経済界はじめ各界の重鎮が居
並び、他方に事務局としてアジェンダ設定や議論
の総括の権限を握る行政官僚がいて、かれらが理
想的な教育の在り方をめぐって鏖迫り合うなかで形

作られた答申が百万の教員を擁する学校教育界の行方を左右するのである。

界の理論を踏まえるとき、今回の法制化は、教育界に対する外圧の高まりのなかで発せられた教育界非主流派オルタナティブ教育界（の一陣営）からの権限割譲要求として理解することができる。前節において検討した法制化をめぐる賛否の分岐は「教育機会確保」を御旗に掲げて大同するオルタナティブ教育界と政治界・経済界のいずれが最終的な覇権を掌握する目算が高いかという論点と無縁ではないのだ。

実際、本法案を政治界による教育界統治のための「トロイの木馬」とみなすことは可能であるし、政治的介入の背景に経済界のドクトリンの浸透を見とめることもできる。逆に今回の一件を、教育界の辺境に生じたオルタナティブ教育法制化運動が大きくなるとなると政治界を揺るがせるに至った画期的事件と評する者もいるかもしれない。果たして、いずれの見立てが正しいのだろうか。

（2）グローバリゼーションと政治権力の覇権

社会学的視座から事態を俯瞰した場合、法案をめぐる生じた構造変動は推進派市民グループによる発案の有無にかかわらず遠からず出現した類の問題であったように思われる。

すでに多くの社会学者が指摘してきたとおり、1970年代半ばを境として政治・経済・教育・家族といった諸システムが調和的に作動してきた近代社会の基本構成が機能不全に至るなかで、経済界ではグローバル資本主義が台頭し、政治界では新自由主義・新保守主義が勢力を伸張、教育界では学校教育の求心力が低下し、家族形態においては核家族を中心とする「近代家族」モデルが崩れ始めた。上記諸システムの変動は連環的に相互作用し、システム内部での振幅を伴いながらニューノーマルへと構造変動をしていくただなかにある。

社会構造の領域横断的な変動をもたらす要因の一つに、ダニ・ロドリック（2011）が「世界経済のトリレンマ」と呼ぶ問題が存在する。グローバリゼーション、国家主権、民主主義の3要素には緊張関係があり、グローバリゼーションが強力に進展するなかで①国家主権を強めて民主主義を放棄するか、②国家主権を放棄してグローバル民主

主義へ向かうか、③民主制国家を維持するためにグローバリゼーションに歯止めをかけるかをめぐる闘争が激化しているのである。日本での安保法制をめぐる解釈改憲（2015年9月）、アメリカにおけるトランプ旋風（2015年6月～）、イギリス国民投票におけるEU離脱支持派の勝利（2016年6月）などここ一年のあいだに生じた政治的大事件はいずれも上記の闘争をめぐる象徴的出来事として挙げられる。

本法案の理解のためにこうした話題を持ち出すことは大仰に思われるかもしれないが、社会的再生産／社会変動に影響力を発揮する公教育界が国家の盛衰をめぐる激烈な闘争から超然としていられるはずもない。重要なことは近年の日本社会のトレンドがグローバリゼーションに棹さすために民主主義を犠牲にして国家主権を強めるという①の方向で進んでいる点である。そうしたなかでは、推進派市民がどれほど真摯に人権保障を望んでいたとしても、市場原理主義や保守的パターンリズムが渦を巻く世情のなかで困難な舵取りを迫られることになるだろう。

「オルタナティブ教育法」を理念法として制定しようとする動機は理解できる。富士通総研経済研究所の榎並利博（2016）によると、日本国の法律の数は1970～80年代の1000本前後であったものが、2015年8月1日現在で1950本へと倍増しており、いわゆる「立法爆発」の状況にある。その原因の一つとして挙げられるのが「宣言的規定からなる〇〇基本法や〇〇推進法が、議員立法により量産」されている点である。

今回の法案もまた、そうした立法数のインフレーションのただなかであって、社会政策をめぐる優先権争いの一手段として提起された側面が存在する。「立法をせずとも予算措置可能である」との指摘もあるが、金井も述べているとおり市民セクターの社会運動が財源措置の足がかりとして理念法の制定を目的とすること自体は理解できるのである（金井2015:1）。

しかし2015年10月に馳座長が文科相に就任し、「教育機会確保」が安倍政権の「一億総活躍社会」の政策方針に取り込まれる前後から状況は一変している。法案の内容が第一期から大きく変質するとともに法制化以前の予算措置が実現しているの

である。

そのため、立法の意義の評価はますます難解になっている。第一期の潮流と政権側の思惑とが合流するなかで、本法案は現政権の政策を追認する側面と、それに対して人権保障の観点から一定の法的規制を果たす側面の両方を内在させたヤススの法となっているのである。

ただし、本法案において追認と規制という2つの顔のいずれが優勢かと言えば、2015年の安保法制審議で浮き彫りになったごとく、剥き出しとなった政治権力の前に法の権威性は脆弱であると言うほかない。

たとえ当面は寛容な雰囲気の中でフリースクール等への適応指導教室の業務委託が行われて事実上の「多様な教育機会の確保」が進展したとしても、ひとたびニート・パッシング等のモラル・パニックが起これば助成や委託継続と引き替えに就労指導のカリキュラム等が義務づけられるかもしれない。さらに保守系教育論者が待望しているように、学校におけるゼロ・トレランス政策の強化と連動して非行逸脱型生徒を強制収容する矯正治療施設型のオルタナティブ・スクールの設置が進められることも考えられる。

たとえば、ゼロ・トレランスの日本への紹介者であり、現在、日本教育再生機構の代表委員や親学推進協会の特別委員として安倍政権の教育改革に積極的に関与している加藤十八は「〔引用者注〕アメリカでは」非行の少年少女、登校拒否生徒、妊娠女生徒、学力遅進児などを、正規の学校からオルタナティブ・スクールに送って、矯正的・治療的に指導し、効果が上がれば正規の学校へ送り返すという制度ができた。つまり、オルタナティブ・スクールとは“落ちこぼれ生徒”を収容する学校であり、それは70年代に全米的に普及した。全生徒の5%程度を正規の学校（レギュラースクール）からオルタナティブ・スクールへ送ることができるという決定が多くの州の議会でなされている。このオルタナティブ・スクールの設置は、困難な教育問題に対する一つの有力な解決手段となった」（加藤1987:284）等と述べて日本での同制度の導入を三十年以上にわたって熱心に説いて回っている。また、いじめ加害者に対し「問題の生徒たちの『教育を受ける権利』を保証するために

は、アメリカの学校のように、彼らを受け入れる専門的教育機関としてオルタナティブスクールの設立が不可欠になる」と述べる論者もいる（中井2008:123）。

教育界内部の対立構図は複雑である。上記のように「オルタナティブ・スクール」への隔離収容と矯正指導こそが「子どもの権利」の保障であると考え、本法制をそうした信念の実現機会としてまなざす者があることを見逃すべきではない。

（3）法制化をめぐる対立構図

前項では、本法制が誰を利するものとなるのかについて検討を加えてきたが、注意すべきは、本法制化の危険は、教育界が政治界その他の界に介入を受けることそれ自体というよりも、介入の帰結として政治界や経済界の現行の覇権的信念が教育界に浸透する点にある。すべての外圧が教育的観点からみて悪であるとはいえず、外圧を追い風にして教育界内部をより望ましいものへと改革していく道は理念的には存在するのであって、改革の方向性を問題にすべきであろう。

人間の思想的バリエーションを便宜的に左派（平等志向）の①リベラル（「自由の平等」の擁護）と②ラディカル（平等な連帯の追求）、右派（格差志向）の③コンサバティブ（格差ありきの連帯の復古）と④ネオリベラル（自由競争による格差の是認）の4つに区別できるとして、この4種は政治界・経済界・教育界等いずれの界でも多様な争点を形成する。

拙稿（山本2016a）で述べたとおり、本法制を例にとれば、法制化推進の第一の思想的原理として、子どもの個性や自己決定に応じるために多様な選択肢を保障しようとするリベラルの思想が挙げられる。1980年代に噴出した堅牢な学校システムに対する反発のなかで、学校外に生活と学びの場をつくろうと苦闘してきた日本のフリースクール運動ではこの思想が基本的な結集原理となっているように思われる¹⁶⁾。

しかし、推進派内部には「競争淘汰による公教育の合理化」や「不登校状態にあるエリートの発掘」¹⁷⁾等の観点から「多様化」を求める論理もある。この種の主張は「市場原理にもとづく改革」「自己責任にもとづく自己決定」を称揚するネオリベ

ラリズムの思想と親和的である。

本法案を批判する原理もまた少なくとも二通り存在する。第1の原理は、本法案の「多様化」路線が学校や社会システムの病理を隠蔽するとして、学校外の「オルタナティブな選択肢の増加」に甘んじることなく、学校や社会を抜本的に変革し、「オルタナティブな公共性」「ワン・ベスト・システムとしての学校」の実現を目指す思想的原理である。これは現状においてマルクス主義をはじめとするラディカルな近代批判と共鳴しながら批判的潮流をなしている。

反対派の第二の原理は、「一人前の大人に向けた修練」という前近代的な教育観に基づき、不登校を「弱さ」の証とみなして適応指導を要請する保守的原理である。そこでは、たとえ不登校当事者に対して温情的であろうとも、最終的には学校適応と社会適応とが重ね合わされ、不登校の子どもの増加が日本社会の崩壊の兆候として危惧される。

細かく見れば他にも考えられるが、まずはこれらの4原理が法案の是非の理屈として語られたり、実現可能性見込みなどと相まって、個人の「心の揺れ」となる点を押さえておくのが有益である。

今回の法制化問題の難しさは、法案が「多様化＝教育の自由」を争点としているために、よくある「左派VS右派」の二項対立図式が通用せず、議論が錯綜している点にある。

前述の4象限図式で左派に大別されるリベラルな推進派とラディカルな反対派は、平等を愛し「子どもの権利」を尊重する点で共通しており、これまで「子どもの貧困」問題や「少年法厳罰化」などをめぐって、格差を肯定し自己責任を論じるネオリベラルや、同じく格差を肯定し子どもに対して義務と責任を要求する保守派に対抗してきた。しかし今回は「教育の自由」が争点となっているために「個人の自由」を重視するリベラルと「社会的連帯」を重視するラディカルのあいだの差異が鮮明となっている。子どものエンパワーメントを考えるにあたって社会の側の改革をどの程度重視するかをめぐり抜き差しならないモラル・アポリアが生起しているのである。

それどころか、リベラルとネオリベラル、ラディカルと保守の見分けがつきにくくなるなかで、

ラディカルな反対派の側がリベラルな推進派に対して「自分たちだけ良ければいいのか」等と「隠れネオリベ」批判をしたり、リベラルな推進派の側がラディカルな反対派に対して「学校中心幻想にとらわれている」等と「隠れ保守」批判をしたりといったように、互いにラベリングや悪魔化を行うことで、左派諸陣営の差異の前提にある「子どもの権利」保障という共通前提の再確認やそれによる連帯が阻害されている場合さえあるように思われるのである。

右派においても、本法案をめぐっては、第二期案をめぐる与党内部での対立に見られるように必ずしも積極的な共同歩調が生起しているわけではないが、保守主義と新自由主義が連帯することで右派的な政策が進展し、前項の加藤らの議論のごとく、「健やかな国民」に向けて管理された競争主義的な学校から振り落とされた子どもたちが適応指導教室や家庭で二級市民・三級市民として適応指導を受けるという過剰包摂社会を描くこともまた不可能ではない。実際、安倍政権の教育再生が「新保守主義と新自由主義の二つの要請の合流として提起」されているという指摘も存在する(渡辺2007:99)。右派の賢明な結びつきは左派にとってはディストピアでしかないのである。

(4) 各界の思想的連帯の可能性

本法制は入り乱れた「界」の闘争のただなかに生じた現象であり、慎重な舵取りが必要である。教育界内部における学校教育とオルタナティブ教育の覇権闘争のみ、あるいは教育界と他の界との覇権闘争のみに目を奪われているとグローバリゼーションの進行のなかで弱体化した人権保障の基盤がさらに掘り崩される危険性がある。

現行において教育界が経済界や政治界と強い緊張関係を有するのは、単に界が異なるからというよりも、各界のドクトリンが異なるからである。ネオリベラルが覇権を有する現行の経済界、保守的な政権のもとにある現行の政治界であるがゆえに、眼前の子どもに対する権利保障が意識されやすい教育界は、それらを敵視することが多いのである¹⁸⁾。

だが人権保障の実質化を考えるならば、そのために各界が思想的に協調することも視野に入れる

必要があるだろう。たとえば、各界において左派が共鳴しあうときには、手厚い社会保障によって下支えされた多様な就業機会の確保（フレキシキュリティ政策）や、生存権保障の充溢するなかでの多様な自発的学習機会の確保が可能となる。逆に各界の右派が団結して社会不安や人権保障要求を統制しようとするときには、教育現場における強権的指導や、「親学」等のパッケージによる家庭介入が強化されるおそれもある。

重要なことは、社会の構造変動を視野に入れながら人権保障の維持増進を図ることにある。そのためには教育界における左派のヘゲモニーの確立と各界の左派との連帯が重要である。本法制によってもたらされる社会的帰結もまたその出来次第によって左右されるだろう。

5. 権利保障実質化のための提案

（1）既存の戦略の有効性の検討

①子どもの権利条約への準拠

ここまでの情勢分析を踏まえて権利保障を実質化するための具体策の検討を行いたい。

「子どもの権利」の実質化のために講じられている現行の戦略のひとつとして「子どもの権利条約への準拠」が挙げられる。喜多は本法案が「国連子どもの権利条約に則」ることを基本理念に据えている点を高く評価して「今回の立法の法解釈基準、その後の法改正の指針となりうる」（喜多2015b:30）とするのである。

確かに「子どもの権利条約への準拠」が明記されたことは左派による法律界内部の闘争上の仕掛けとして数えられる。ただし記載されたことをもって即座に実効性が付与されるとはいえない。この戦略は法権力が政治権力に対して優越している場合には有効かもしれないが、そういった現状は存在しないからである。

1994年の発効以降、日本の教育制度において「子どもの権利条約」が参照基準として十全に機能したことはなく、「子どもの権利条約」に基づく国連勧告に対して十分な行政対応がなされているとも言えない（子どもの権利条約NGOレポート連絡会議2011, 日本弁護士連合会2011）。そもそも国際条約の誠実遵守義務が日本国憲法（第98条第2項）

で定められているにもかかわらず、それを法案に明記して注意喚起しなければならないこと自体が「子どもの権利」保障の置かれた苦境を示しているとも言える。

いわば「国連子どもの権利条約」は権利保障のための闘争を権威づける存在であると同時に権利保障のための不断の闘争によって権威づけられる存在でもある。法案総則に「子どもの権利条約」への準拠が記載されたとしても実効性は乏しいかもしれない、我々は「子どもの権利」保障の実質化の方策を別途用意する必要がある。

②思想的対立を調停するための言説実践

子どもの権利を実質化するための実効的方策を検討するにあたって示唆的であるのが、仁平（2016）によって語られた「自由と平等の両立」論である。第4節第3項で語られた4象限図式は政治哲学上の基本的な対立図式であり、何らかの上位の審級によって葛藤を解決できる類いの問題ではないが、拙稿（2016a）でも述べたとおり、小異を捨てて「子どもの権利」保障という点で大同することは可能であり、その点において上述の仁平の立論は、格差を嫌悪する平等主義者と多様性を愛する自由主義者が共に載れる言説を創出する連帯の言説実践に数えられる。

ただし、もちろん「自由と平等の両立」が理論的に可能であるとしても、現実の法制がそれを実現できる保証はない。批判者の多くが指摘しており、本法案は財政措置を念頭に置いて作られたものではなく、フリースクール関係者の承認欲求の充足と引き替えに、仁平の挙げた3つのモデルのうちニューライト型の「財政支援なき遠隔統治」に向かっている点が危惧されているのである。また、仁平自身も了解しているとおり、グローバリゼーションのなかでオランダやデンマークのような模範的なオルタナティブ教育国家が右旋回を来している現状も存在する（鈴木2010, 水島2012, 岡澤・斉藤2016）。仁平の議論は有益であるが、その先に「手厚い財源による選択の自由」という理想に向かうための布石となる実効的かつ具体的な方策が必要とされている。

(2)「ブルデューの苦闘」からの示唆

筆者は以前、前述した「界の理論」の提唱者であるブルデューの関与した教育改革の顛末を追ったことがある(山本2012)。本件をめぐってその示唆するところが重要であるように思われるため簡単に紹介しておきたい。

ブルデューは1980年代に二度にわたってフランス社会党政権の諮問に応えるかたちで教育改革案(Bourdieu 1985, 1989)を提言し、それを通じて1989年の新教育基本法の内容にも一定の影響を与えたとされている。

彼が教育改革に参加した理由の一つとして、単に社会学者として象徴的支配の事実を指摘するだけでは、支配層に再帰的に振る舞われてしまうという状況認識があったことが挙げられる。彼はそれまで『遺産相続者たち』(1964)や『再生産』(1970)といった著作を通じて学校の不平等再生産機能を告発してきたが、皮肉なことに彼の言説と名声が支配層の政治的支配の権威付けのために利用されたり、著作が支配層の地位保全のためのマニュアルとして読まれたりするといった状況が生じていた。そのため彼は学校による支配構造の再生産という社会学的事実を単に指摘するだけにとどまらず、そうした事実をもとに具体的な変革を目指して教育改革に干渉することを選択したのである。

だが、その試みは挫折に終わる。彼は自身の学術的言説が政治利用されることを拒否するためにそれまで知識人として禁欲してきた政策関与に乗り出したが、結局彼の提案は大統領選の集票装置として利用された挙げ句、換骨奪胎されて正反対の政策を帰結することとなったのである。

それゆえに以降のブルデューはデモへの参加やマスメディアへの露出などを積極的に行う「行動する知識人」へと変貌していく。それは市民的権利を維持増進するために、権力の独占や濫用を監視する市民的対抗権力の創出が不可欠だと考えるに至ったからである。

彼がそのための手段として提案したのが「理性的レアルポリティーク(Realpolitik de la raison, 理性的現実主義政治)」(Bourdieu 1997:213)である。それは「学問の世界を律している諸規則にできるかぎり従いつつ社会世界へ介入する政治」(Bourdieu 2000b:186)であり、批判的知識人と市

民が共同し、団体活動やデモ、抗議や異議申し立て、あるいは知識人の著述活動や政治介入等を通じて、民主的規準に違反する政治家の汚職のような行為を防止し規準にかなった行為を奨励し強制するような自動的な賞罰メカニズムを政治界内部に設置すること、市民とその代表者とのあいだに歪曲のないコミュニケーションを図る社会的構造を創出すること、あるいは大学改革、発行部数の少ない書籍の出版の擁護、差別的な似非科学への対抗等が目指される(Bourdieu 1992:241, 1997:213)。このようにして行われる市民と知識人の協同的な「理性に基づく現実主義政治」は、政治界の定義を拡張し、政治のプロとノン・プロという既存の政治的分業を変容させ、政治システムへのアクセスをより多くの人々に解放するとブルデューは言うのである(Bourdieu 2000a:105-108)。

(3) 理性的現実主義政治のために

80年代にブルデューが直面した問題は本法制においても十分に起こりうる。政策に関与しようとしまいと市民側に対抗権力がなければ結局望みはかなわないのである。では権利保障のための対抗権力を創出するために何が必要だろうか。

①人権保障を実質化するための専門家集団の創出

なすべきことは多いが、拙稿では第一に第一期に示された案をもとにして権利保障に関する実効性を持つ専門家集団を創出することを提案したい(多様な学び保障を実現する会2013:14)。すなわちオルタナティブ教育に関する専門性を有し、諸機関の連携を組織して個々の子どものエンパワメントに実質的に寄与する「オルタナティブ教育コーディネータ」や、より高い専門性を有して学校教育も含めた学習権保障を行う「学習権オンズバーソン」など、第一期案で示された専門家集団を市民の手で創出するのである。

また、国連子どもの権利条約に基づいて各地で設置されている「子どもオンズバーソン」を全国に普及させたり、より身近な存在として不登校の子どもをはじめとした地域の子どもの支援に従事する「子どもの権利コーディネータ」等を養成することで、教育のみならず福祉・医療・司法その他諸領域を横断した子どもの包括的な権利保障の

実質化を進めることも考えられる。

これらの専門性を持った市民の養成を公的助成の有無によらず早急に検討し、より多くの自治体でモデルケースとして実働させることが、オルタナティブな教育サービスの供給の実質化とリアルポリティクスにおける市民的対抗権力の創出、そして望ましいかたちでの公的支援の実現を切り拓くための布石となる。

上記の専門性の中核となるのは子どもの権利保障であり、筆者が念頭に置いているのはマーサ・ミノウの「関係の権利論」である (Minow 1990, 大江2004)。専門性の具体的内容設定をめぐって複数の団体が競合したとしても、それによって専門性の質が洗練されることはありえる。ただこれらの専門性を資格化することについては、利権政治や形式主義・権威主義によってその実質が簞奪される可能性もあるため、慎重に進めるべきであろう。

オルタナティブ教育界は多大な努力によって国政に一定の影響力を行使するに至った。しかしいまだ教育界内での自身の地位改善と教育界全体の自律性の擁護を両立するだけの象徴権力は持ち合わせてはいないように見える。そのことが前述の「自分だけ良ければよいのか」といった批判を生んでいるのであろう。

子どもや家庭に対する右派の介入を拒絶するためには、政治界・行政界・学校教育界・社会教育界等、各界の左派と連帯して「子どもの権利」の保障を中核的な価値として確立し、異論の余地のないまでに権利保障の実績を積み上げていくことが必要である。

オルタナティブ教育界の存在感の高まりは学校教育界にとっては脅威となるが、権利保障の行き届かない学校教育界内部で日夜闘う左派にとっては、南出 (2016) も指摘するとおりオルタナティブセクターとの協同が救いになることもある。細心の注意を払って進めば、喜多が述べるとおり「環境を変えることで実践の幅が広がる」(喜多 2016a:69) 可能性は確かに存在する¹⁹⁾。

②知識人集団の創出と科学的検証

今回の問題の難しさのひとつの理由は、イデオロギーというよりも事実認識にかかわる。今回の

ような抜本的な制度改革は、本来であればそれがもたらす社会的影響の大きさを考慮し、数年にわたるモデルケースの試行と検証をふまえて慎重に検討されるべき案件である。しかし日本の教育改革がほとんど常にそうであるように、今回もやはり唐突に全国一律の制度化が提案されている。それゆえに「法制化が不登校当事者に何をもたらすのか」「法制化によってフリースクールや学校の何が変わるのか」「そもそも、法制化にどれくらいのニーズがあるのか」「法制化によって富裕層の公教育離脱や営利目的企業の参入によるモラルハザードが起こらないか」等、実態がつかめないままに楽観論・悲観論が飛び交うことになっている。この点はイデオロギーレベルとある程度区別して検討すべき問題である。とりわけ今回の制度変更は不登校当事者にとって死活問題となる危険性を孕むため、よほどの確定的なメリットがなければ当事者からの賛意は得がたいだろう。

しかし他方で義務教育段階だけで毎年度20万人近くが30日以上学校に来ておらず、その他教育保障を求める多くの人々に対しても十分な権利保障がなされていないという劣悪な現状は確かに存在するのであって、ひたすらに慎重論をとって現状に留まることもまた理性的判断とはいえない。

自戒を込めて言うのだが、検討にあたっては人間に様々な意志決定バイアスが存在する点が考慮されるべきである。たとえば、我々の多くにとって10ドルを失う痛みは10ドルを得る喜びよりも強く、100ドル失うのと同じ確率で最低何ドルもらえるなら賭けに乗るかと聞かれた場合、150ドル～250ドルという回答がほとんどを占める (Kahneman 2011:100)。この「現状維持バイアス」の存在ゆえに何かを改革することは基本的に困難なのであって、筆者を含めて反対論や慎重論を採る場合には、みずからの「保守」性が真に理性に適うものであるかどうかを吟味する必要がある。

さらにいえば、現状維持バイアスの亜種として「保有効果」という認知バイアスも知られている。いったん自身の所有物となった物を手放す際、人は平均して自分が買い手となった場合の2倍程度の値段をつける (Kahneman 2011:115-123)。追加情報に基づいて初期判断を柔軟に変化させることは賛否いずれにせよ困難であり、自説に固執しが

ちだという科学的事実も考慮されてよい。

人間はかくの如く有限の存在であるがゆえに、我々は馴れ親しみの代わりの足場となる実証的根拠に基づいた理性的な推論によって、状況改善に向けた手段の合理性を確認しながら是々非々で進む必要がある。たとえば前項で筆者の行った提案もまた当然ながら予期せぬ帰結をもたらす可能性があり検証が必要である。

そうした理性的討議を可能とするためにブルデューが提案しているのが「知識人集団」の創出である。政治組織や経済的利害から距離を置き、象牙の塔へ隠棲するのでもなく、集団の内側においては理性をめぐる闘争を行い、外に向かっては最善の統一見解を打ち出す知識人集団、それは単に対抗的権力を確立するための共闘のためだけではなく、個人的限界や孤独な闘争のはらむ狂気から身を守り、自身の理性性を確かめるためにも必要なのである（山本2012:201-202）。

我々が参照可能な実証的根拠はどこにあるのだろうか。これまでも、推進論の根拠としては韓国における代替学校制度の進展（喜多2016a: 71）、NPO法、ノルウェーやなどオルタナティブ教育先進国の例（仁平2016）、反対論・慎重論の根拠としては介護保険や労働者派遣法の帰結（金井2015）、養護学校義務化の帰結（桜井2016）、埼玉県某市の不登校政策（藤森2016）などが挙げられてきた。いずれも示唆的ではあるが、本法制の趨勢を判断するにあたっては界の力学の有り様などの点で状況を異にしている場合も少なくないように思われる。

今後は、韓国やオランダ・ノルウェーなど海外の研究者・実践家との連携も視野に入れつつ、文部科学省の所管する適応指導教室や地域未来塾、社会教育機関や私立学校・民族学校等をめぐる既存の政策的取り組み、厚生労働省が進める生活困窮者自立支援法にかかる学習支援事業等をモデルケースとした調査研究も重要になるだろう。また冒頭で挙げた「教育特区」もまた先行事例として重要である。構造改革特区制度を用いて誕生した「教育特区」では学習指導要領への準拠や出席扱い基準の緩和が可能となるため、2013年度現在で1都8県16自治体に「不登校特区」が設置されているほか（王2013）、株式会社立の広域通信制高

校の不正事件など教育の質保証をめぐる示唆的な事例も生起している。小野（2004）が指摘するとおり、特区には社会実験としての側面が強いのであって、今後これらの取り組みから学ぶことが重要である。

6. おわりに

重要なことは、本法案をめぐる論争こそがまさに「理性的現実主義政治」の試金石だという点である。今までのところ、法制化推進派の意図しない形ではあろうが「多様な教育機会」の確保に向けた実質的議論は進展しているように見える。法案提出を奇貨として多くの左派論者の言説参加が生起し、総体として教育界が活性化していることは疑うべくもない。界の理論に従えば、人権保障という価値を中核に据えた激烈な論争それ自体が教育界の自律性の向上と普遍的価値への接近をもたらし、弱い立場にある被教育者の状況改善に資するものとなる。逆に、論争の過程において意見の異なる他者の悪魔化や非理性的ポリティクスが横行するならば、市民的公共圏の質がいまだ市民的なオルタナティブを創出する段階に達していない証になるだろう。

2016年5月の継続審議入りもまた、参院選をめぐる野党共闘の影響などもありつつ、教育界の自律的議論の活性化がもたらした果実ではないか。「子どもの権利」保障をめざして歩んできた推進派・反対派双方のこれまでの多大な努力に最上級の敬意を払うとともに、筆者としては人権保障の実質化をめぐる闘技的民主主義というこの方向性に希望を持っている。

註

- 1) 日本社会において学校教育による義務教育の独占形態がいつ誕生したかについては、就学義務制の確立を1886年の第一次小学校令に求める点は定説として存在するものの、1890年の第二次小学校令以降1941年の国民学校令施行までの間に特例的に認められていた「家庭その他における教育」に関する理念実態両面の評価をめぐる諸説あるのが現状である（亀田2009, 雪丸2009, 結城2012, 小桐間2013, 本山2013）。

- 2) 詳細は亀田 (2009) を参照のこと。
- 3) 多様な学び保障法を実現する会・特定非営利活動法人フリースクール全国ネットワーク (2012:30)。
- 4) 下村小夜子「義務教育の段階に相当する普通教育の多様な機会の確保に関する法律案」(多様な教育機会確保法案) に反対する声明文 (2015年 8 月25日) http://ftk.blog.jp/jikoshokai/seimei+4+21_150825_05.pdf (情報取得2016年 5 月11日)
- 5) 朝日新聞「『学校外で義務教育』18年にも新制度 自民慎重派容認」(2015年11月13日付) <http://digital.asahi.com/articles/ASHCD5VLJHCDUTFK00J.html?rm=434>。またNHK「不登校の子の教育支援 超党派議員連盟が法案骨子案」(2016年 2 月 2 日付) <http://www3.nhk.or.jp/news/html/20160202/k10010394681000.html> (情報取得2016年 2 月 4 日) も参照のこと。
- 6) 「【公開】「多様法案」へのおもな意見」『不登校新』聞418号 (2015年 9 月15日) <http://futoko.publishers.fm/article/9370/>
- 7) 厳密にはこの間にも修正案(「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律案(仮称) 骨子(座長試案)」(2016年 2 月 2 日))が存在するが、大規模な修正ではないため、ここでは割愛する。
- 8) 東京新聞社説『不登校対策法案 賛否の溝埋める努力を』2016年 5 月 9 日付 <http://www.tokyo-np.co.jp/article/column/editorial/CK2016050902000142.html> (情報取得2016年 5 月11日)
- 9) ただし、国連子どもの権利条約や憲法26条からすれば「子どもの休養」は必要性の有無によらず保障されるべきものであり、「個々の不登校児童生徒の休養の必要性を踏まえ」との一文がむしろ子どもの権利を矮小化しているとの批判もある(前島2016)。
- 10) 養護学校義務化や分離型の特別支援教育に対する評価をめぐっては、本法案と同様に、特別支援教育関係者のあいだで論争が続いている点に注意が必要である。
- 11) 廣木のスタンスの詳細については山本 (2016c) を参照のこと。なお、法案に反対する研究者グループでは、水面下で第三期案に対抗する法案なども検討されていたが、めまぐるしい情勢変化のなかで遂に目の目を見なかったようである。
- 12) NPO法人フリースクール全国ネットワーク・多様な学び保障法を実現する会記者会見 (2016年 3 月 9 日) 配付資料。および会見記録 (<http://freeschoolnetwork.jp/p-proposal/1794>) (情報取得2016年 7 月14日)
- 13) 朝日新聞「不登校の子『居場所』に支援」(2015年11月6日付教育面)
- 14) 内訳はフリースクール等に通う子どもへの支援事業が約5億円、教育支援センター(適応指導教室)の設置促進が約1億5000万円である(毎日新聞2015年12月18日「補正予算案 フリースクール生支援 モデル事業費、6億円」) <http://mainichi.jp/articles/20151219/k00/00m/040/094000c> (情報取得2016年 5 月11日)。
不登校新聞「フリースクール生、支援へ 6億円計上 文科省 補正予算案」(2016年 1 月13日) <http://futoko.publishers.fm/article/10728/> (情報取得2016年 5 月11日)。
- 15) 超党派合同議連 (2016年 5 月31日) および定例記者会見(同 6 月 2 日)での発言。
- 16) とはいえ、日本で1980年代に活発化したフリースクール運動は、シュタイナー教育などのオルタナティブな教育思想を積極的に選択した結果というよりも、学校で傷つき疲れ果てた子どもやその保護者たちが身を寄せるアジール(避難所)の側面を基礎に発展してきた。そのため、関係者には前述の4原理をはじめとする多様な思想を持つ人々が含まれている点は注意されたい。
- 17) 下村文科大臣(当時)の記者会見での発言(2014年10月28日)。
- 18) 学校教育界の特性については山本 (2016b) を参照されたい。
- 19) なお、「子どもオンブズパーソン」の普及にあたって、喜多氏が先駆的な仕事を担ってきたことは特筆されるべきである(喜多ほか2001)。

参考文献

- 石井小夜子 (2015) 「石井小夜子弁護士 講演の概要 (2015年11月2日)」シンポジウム「STOP!『多様な教育機会確保法案』不登校の子どもの権利が危ない」講演録。
- 榎並利博 (2016) 「近年の『立法爆発』で法律は『スパゲティ状態』の限界に」Asahi Judiciary <http://judiciary.asahi.com/fukabori/2015091500002.html> (情報取得2016年 6 月 1 日)
- 王美玲 (2013) 「フリースクールの転換と不登校特区のカリキュラム」『やまぐち地域社会研究』(11), 15-26。
- 大江洋 (2004) 『関係の権利論：子どもの権利から権利の再構成へ』勁草書房。
- 岡澤憲美・斉藤弥生編著 (2016) 『スウェーデン・モデル：グローバリゼーション・揺らぎ・挑戦』彩流社。
- 小野達也 (2004) 「構造改革特区が日本の経済・社会を活性化する条件：社会実験としての構造改革特区」CUC policy studies review 4 (2004) : 51-61.
- 奥地圭子 (2015a) 『フリースクールが「教育」を変える』東京シュレー出版。
- 奥地圭子 (2015b) 「『多様な教育機会確保法』はどんな法案か：私達は如何にして道を拓くのか」(2015年11月

- 5日)。<http://freeschoolnetwork.jp/p-proposal/1467>
- 加藤十八 (1987)『教育のブラックホール：学校はめざめよ』パンリサーチ。
- 加藤十八 (2009)『いじめ榮えて国亡ぶ：教育再生の鍵はゼロトレランスにあり』幸福の科学出版。
- 金井利之 (2015)「多様な教育機会確保法案に関する多様な教育機会確保法案に関する雑感」シンポジウム「STOP!「多様な教育機会確保法案」不登校の子どもの権利が危ない」配付資料。
- 金井利之 (2016)「立法ハイ」「教育機会確保法案 3・23緊急院内集会発言録 (2016年3月23日) <http://150909.jimdo.com/app/download/12449251592/「立法ハイ」金井利之さん.pdf>
- Kahneman, Daniel (2011) *Thinking Fast and Slow*, Farrar, Straus & Girou [ダニエル・カーネマン著、村井章子訳 (2014)『ファスト&スロー：あなたの意思はどのように決まるか? (下)』ハヤカワ文庫。]
- 亀田徹「フリースクールへの公的財政支援の可能性：憲法第89条の改正試案」PHP総合研究所『PHP Policy Review』Vol.3-No.14, 2009年。
- 喜多明人ほか (2001)『子どもオンブズパーソン：子どものSOSを受けとめて』日本評論社。
- 喜多明人 (2015a)「『義務教育の段階に相当する普通教育の多様な機会の確保に関する法律』案 (未定稿)を読んでの (公開) 質問状に関する回答」(2015年9月2日)
- 喜多明人 (2015b)「法律案に関する論点別の解説：10の疑問に答える」「ここまで来た！ 報告会：次の国会に向けて パート1 私はこう見る」多様な学び保障法を実現する会・特定非営利活動法人フリースクール全国ネットワーク『多様な教育機会確保法 ここまで来た！ 報告会 次の国会へ向けて【増補版】』(2015年10月20日)、21-追加2。
- 喜多明人 (2016a)「子どもの学ぶ権利の行使と多様な学びの保障」『教育』2016年4月号 (843号) かもがわ出版、69-75。
- 喜多明人 (2016b)「超党派フリースクール等議員連盟・夜間中学等義務教育拡充議員連盟による「義務教育の段階における普通教育に相当する教育機会の確保等に関する法律案」(座長試案)について」NPO法人フリースクール全国ネットワーク・多様な学び保障法を実現する会記者会見 (2016年3月9日) 配付資料。および会見記録 (<http://freeschoolnetwork.jp/p-proposal/1794>, http://www.freeschoolnetwork.jp/file/kakuhohou_20160311.pdf) (情報取得2016年7月14日)
- 小桐間徳 (2013)「戦中及び戦後における就学義務関連規定の学校外教育の位置づけに関する考察」『スクール・コンプライアンス研究』(1), 87-97。
- 子どもの権利条約NGOレポート連絡会議編 (2011)『子どもの権利条約から見た日本の子ども (国連・子どもの権利委員会第3回日本報告審査と総括所見)』現代人文社。
- さいたまユースサポートネット (2016)『独立行政法人福祉医療機構 平成27年度社会福祉振興助成事業「学習支援従事者の運営実践事例集」報告書』2016年3月。
- 桜井智恵子 (2016)「(多様な) 教育機会確保法案が招く新自由主義の学校制度」『季刊 福祉労働』2016年春号 (150巻)、2016年3月25日発行、16-26。
- 佐藤洋作 (2016)「対立を超えて交流と議論と創造を」教育科学研究会『教育』2016年4月号 (843号) かもがわ出版、63-68。
- 下村小夜子 (2015)「義務教育の段階に相当する普通教育の多様な機会の確保に関する法律案」(多様な教育機会確保法案) に反対する声明文 (2015年8月25日)
- 鈴木優美 (2010)『デンマークの光と影：福祉社会とネオリベラリズム』壺生舎、2010年。
- 多様な学び保障を実現する会 (2014)「子どもの多様な学びの機会を保障する法律 (多様な学び保障法) 骨子案 Ver.3.1」http://aejapan.org/wp/wp-content/uploads/kossianVer.3_140706.pdf
- 鳥羽恵 (2016)「座長私案、私はとても賛成できません：不登校の子をもつ親の立場から」教育科学研究会『教育』2016年4月号 (843号) かもがわ出版、76-79。
- 中井孝章 (2008)『学校身体管理技術：規律訓練から環境管理へ』春風社。
- 仁平典宏 (2016)「市民社会・ネオリベラリズム・多様性：教育の外側から」多様な学び保障を実現する会勉強会 @たまなカフェ配付資料 (2016年5月6日、近日WEB公開予定)。
- 日本弁護士連合会編 (2011)『子どもの権利条約・日弁連レポート 問われる子どもの人権 日本の子どもたちがかかえるこれだけの問題』。
- 廣木克行 (2016)「競争教育を不問・助長：『不登校対策法案』問題点はどこに関係者に聞く 上」『赤旗』2016年4月14日付、14。
- 藤森毅 (2016)「不登校をめぐる法案論議：当事者の声は届いているのか」『前衛』2016年5月号、102-115。
- フリースクール全国ネットワーク (2012)「(仮称) オルタナティブ教育法骨子案 Ver.2」(2012年2月4日)。
- Bourdieu, Pierre et Passeron, Jean-Claude (1964) *Les Héritiers : Les étudiants et la culture*, Éditions de Minuit. [ピエール・ブルデュー&ジャン＝クロード・パスロン 1997『遺産相続者たち：学生と文化』戸田清・高塚浩由樹・小澤浩明訳、藤原書店。]
- Bourdieu, Pierre et Passeron, Jean-Claude (1970) *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Éditions de Minuit. [ピエール・ブルデュー&ジャン＝クロード・パスロン (1991)『再生産：教育・社会・文化』藤原書店。]
- Bourdieu, Pierre (1985) *Propositions pour l'enseignement de l'avenir: Rapport du Collège de*

- France, Paris, Éditions de Minuit, 1985, 48 pages ; publié dans le Monde de l'éducation, n° 116, mai 1985, 61-68. [ピエール・ブルデュー (コレージュ・ド・フランス教授団) (1988)「未来の教育のための提言」堀尾輝久解説・他訳、『世界』1988年3月号、岩波書店、289-316。]
- Bourdieu, Pierre (1987) "Für eine Realpolitik der Vernunft" Sebastian Müller-Rolli (Hg.) *Das Bildungswesen der Zukunft*, Stuttgart: Klett-Cotta, 229-34.
- Bourdieu, Pierre et François Gros (Commission Bourdieu-Gros) (1989) "Principes pour une réflexion sur les contenus d'enseignement" *Le monde de l'éducation*, Paris: Ministère de l'Education nationale, 1989.3, 15-8. [ピエール・ブルデューとフランソワ・グロを委員長とする教育内容検討委員会 (1990)「教育内容の検討のための諸原則」『世界』1990年5月号、岩波書店、135-144。]
- Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loïc J. D. (1992) *Réponses: Pour une anthropologie réflexive*, Paris: Éditions du Seuil. [ピエール・ブルデュー&ロイック・J・D・ヴァカン (2007)『リフレクシヴ・ソシオロジーへの招待：ブルデュー、社会学を語る』水島和則訳、藤原書店。]
- Bourdieu, Pierre (1997) *Méditations pascaliennes: Éléments pour une philosophie négative*, Paris: Seuil [ピエール・ブルデュー (2009)『バスカルの省察』、藤原書店。]
- Bourdieu, Pierre (2000a) *Propos sur le champ politique*, Presses universitaires de Lyon. [ピエール・ブルデュー 2003『政治：政治学から「政治界」の科学へ』藤原書店。]
- Bourdieu, Pierre (2000b) "Pour une nouvelle "Aufklärung" européenne" . [ピエール・ブルデュー (2002)「知識人とは何か：新たなヨーロッパ啓蒙主義のために」加藤晴久訳、加藤晴久編『ピエール・ブルデュー 1930-2002：超領域の人間学』藤原書店、177-190。]
- 前島康男 (2015)「多様な教育機会確保法案についての一考察」『東京電機大学総合文化研究』第13号、2015年12月、71-80。
- 前島康男 (2016)「安倍教育再生と不登校・フリースクール問題」『経済』2016年9月号 (NO.252) 新日本出版社。
- 松島裕之 (2016)「教育機会確保法、継続審議に：不登校の子どもの学ぶ権利の実現のために」子どもの権利条約第124号 (2016年6月15日)。
- 水島治郎 (2012)『反転する福祉国家：オランダモデルの光と影』岩波書店。
- 南出吉祥 (2016)「フリースクール法制化で問われる『教育の自由』：学校内外をととした協同実践・研究の構築へ」教育科学研究会『教育』2016年4月号 (843号) かもがわ出版、84-89。
- 嶺井正也 (2015)「これはインクルージョンと相いれない：『多様な教育機会確保法 (仮称) 案』の問題点」『季刊福祉労働』2015年秋号、2015年9月25日刊、120-122。
- Minow, Martha (1990) *Making All the Difference : Inclusion, Exclusion, and American Law*, Cornell University Press.
- 本山敬祐 (2013)「戦前日本の『家庭又ハ其ノ他』における教育：論点の整理に向けた成立過程の再分析と運用実態の検討」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』62(1) 45-68。
- 山下耕平 (2015)「多様な教育機会確保法の論点」『地方自治職員研修』2015年10月号、20-22。
- 山本宏樹 (2012)『「向かい火」としてのバタナリズム：ピエール・ブルデューと民主主義』現代位相研究所 [編] 宮台真司 [監修]『統治・自律・民主主義：バタナリズムの政治社会学』NTT出版、171-212。
- 山本宏樹 (2016a)「教育機会確保法案の概要と争点：『多様な学び』保障の原点を求めて」教育科学研究会『教育』2016年4月号 (843号) かもがわ出版、57-62。
- 山本宏樹 (2016b)「教師の教育的信念に関する実証分析：強権的注入vs 協調的発達支援」『教師の責任と教職倫理に関する社会学的文化論的研究』2013-2015年度科研費研究成果報告書、129-157。
- 山本宏樹 (2016c)「廣木克行の仕事」『登校拒否・不登校問題資料集』創風社、195-200。
- 山本由美 (2015)『「多様な教育機会確保法」は何のため：夜間中学校整備と不登校児童・生徒の学びを同一法案で、公設民営の地ならし』民主教育研究所『人間と教育』2015年秋号 (87号)、82-89。
- 結城忠 (2012)『日本国憲法と義務教育』青山社。
- 雪丸武彦 (2009)「就学義務制度の歴史的変容：アクター間の法的関係に注目して」九州大学大学院人間環境学府教育システム専攻教育学コース『飛梅論集』第9号、131-147。
- Rodrik, Dani (2011) *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Oxford University Press. [ダニ・ロドリック柴山佳太・大川良文訳『グローバリゼーション・パラドクス：世界経済の未来を決める三つの道』、白水社。]
- 渡辺治 (2007)『安倍政権論：新自由主義から新保守主義へ』旬報社。